

La Concentración Productiva, la Otra Cara de la Desigualdad¹

Andrés Sanfuentes

Académico Universidad de Chile

Correo electrónico: asanfuentes@golf99.cl

Resumen

Habida cuenta la estructura productiva actual de Chile esta fuertemente concentrada, el artículo señala que durante los Gobiernos de la Concertación no se llevaron a cabo políticas decididas y explícitas para evitarlo. Así, la estrategia de desarrollo económico del país en los últimos decenios, posee algunos rasgos que naturalmente llevan a la concentración productiva. El autor pasa revista a tales rasgos, entre los cuales se cuenta que el "modelo" favorece y privilegia la existencia de grandes empresas, tanto para exportar como para competir con los productos importados. En su parte final, el trabajo señala que la reducción de la concentración productiva tiene dos beneficios: ayuda a atenuar la extrema desigualdad entre los habitantes y es un factor esencial para el desarrollo económico. Por tanto, para una modificación significativa de la equidad en la sociedad chilena, junto con incrementar el gasto social destinado a los sectores de menores ingresos, se requiere generar políticas públicas que modifiquen los ingresos autónomos. En pos de tal objetivo, el artículo concluye analizando pormenorizadamente tres instrumentos disponibles para avanzar en el sentido indicado, a saber: regulación de los mercados; fortalecer los cuerpos intermedios; y una reforma tributaria.

¹ Este artículo es publicado con autorización de asuntospublicos.cl del Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).

En el Chile actual la estructura productiva está fuertemente concentrada. Durante los Gobiernos de la Concertación no hubo políticas decididas y explícitas para evitar la concentración productiva; solamente algunos tímidos avances en la última etapa, en que existieron algunas iniciativas en la Fiscalía Nacional Económica¹, a pesar de las fuertes resistencias del empresariado y la escasez y debilidad de sus atribuciones legales, y en el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. También inició algunas acciones el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), aunque centrado básicamente en entregar mayor información a los compradores de bienes y servicios.

La estrategia de desarrollo económico que ha estado siguiendo Chile en los últimos decenios, tiene algunos rasgos que naturalmente llevan a la concentración productiva; son propios de su estilo.

1) Se basa en la apertura al exterior como uno de sus componentes distintivos y críticamente en las exportaciones, como el elemento más dinámico para impulsar el crecimiento de la demanda agregada. Como complemento esencial el país debe abrirse a la competencia externa, desprotegiendo las actividades internas que sustituyen importaciones, a través de bajos aranceles y mínimas trabas a las compras en el exterior. En el último decenio esta tendencia se ha agudizado, con las crecientes inversiones en el exterior que han ido realizando inversionistas chilenos.

Ser eficientes en esta estrategia implica competir duramente en un mundo globalizado, para lo cual la única opción es aprovechar las economías de escala propias de las grandes empresas.

Por lo tanto, el “modelo” chileno favorece y privilegia la existencia de grandes empresas, tanto para exportar como para competir con los productos importados.

2) Hasta 1998 el crecimiento de Chile fue extraordinariamente rápido y se generaron profundos cambios en la estructura productiva, caracterizados por sectores industriales de veloz expansión mientras otros quedaron rezagados, especialmente en el sector manufacturero y en las firmas de menor tamaño. El segmento de las pequeñas empresas no acompañó con la misma intensidad a las grandes;

1 El caso más difundido fue la acusación de colusión entre las cadenas farmacéuticas.

incluso en varios casos fueron víctimas de las transformaciones, especialmente las actividades destinadas a los mercados internos.

La crisis internacional de 1998 desvió la atención de los analistas hacia los factores foráneos, que se sintieron con intensidad en la economía local, oscureciendo un análisis certero acerca de las causas internas de un crecimiento económico que se estaba debilitando. Efectivamente, los aumentos de la productividad general, que contribuyeron decisivamente al progreso, empezaron a agotarse. Los factores productivos, en especial empresarios y trabajadores, dejaron de moverse desde actividades de baja productividad a las de alta, como había sido esencial en la primera fase.

Con el término del siglo empezó a observarse la incapacidad de Chile de pasar a una nueva etapa del proceso, en que era necesario agregar valor a los sectores productivos existentes. Por otra parte, la conquista de nuevos mercados, lograda con rapidez hasta 1998, empezó a debilitarse, ya que la demanda externa crecía con lentitud y era difícil incorporar nuevos productos a los mercados internacionales. Básicamente, Chile continuó exportando los mismos productos: cobre con escasa elaboración y la “enfermedad holandesa a cuesta”¹, productos forestales con poca elaboración, frutas naturales, plata y oro. Además, en estos bienes se intensificó la competencia internacional.

3) Los mercados internos fueron escasamente regulados, lo que dio origen a la concentración en varios casos de productos no exportables, como ha sido la situación de las cadenas de distribución comercial, farmacias, ferreterías, transporte colectivo, mercados minoristas, servicios financieros, lo cual llevó a la desaparición de numerosos medianos y pequeños empresarios, incapaces de resistir a las economías de escala de los grandes y/o su comportamiento no competitivo. La concentración de la oferta impidió que en muchos casos se trasladara la mayor eficiencia en menores precios para los consumidores, surgiendo utilidades monopólicas para los productores², prevaleciendo diferentes formas de abuso hacia los

1 Gracias a la expansión del sector exportador, la participación del cobre entre las ventas de Chile al exterior había decrecido significativamente. El fuerte incremento del precio internacional del metal revirtió este logro. Ver Guillermo Larraín (2011).

2 Antecedentes sobre la concentración productiva pueden verse en Andrés Solimano (2010).

pequeños empresarios.¹

4) Como resultado, se fue agudizando una suerte de dualismo en el sector productivo. Por una parte, grandes empresas, fuertemente capitalizadas, intensivas en capital, con mano de obra altamente calificada y buenos salarios, con tecnología avanzada, acceso al crédito bancario, e insertas en redes empresariales poderosas; esta situación es particularmente notoria en la minería, las actividades financieras y algunos servicios de tecnología moderna. Por otro lado, un numeroso conjunto de micro y pequeñas empresas, con empresarios de baja calificación y carentes de redes asociativas, empleadora de mano de obra con escasa capacitación o especialidades obsoletas, carentes de poder sindical, trabajos inestables, con difícil acceso al crédito y las tecnologías modernas. En esta última esfera, las remuneraciones del capital y la mano de obra son relativamente bajas. Al dualismo productivo descrito habría que agregar un extenso sector de trabajadores por cuenta propia, con ocupaciones y remuneraciones muy inestables.

5) Como consecuencia, los elementos claves de la receta neo liberal se cumplieron a medias y fueron perdiendo fuerza en el tiempo. El elemento central de la estrategia, las fuerzas competitivas, no cumplieron con su papel de facilitar la movilidad de los factores productivos, de manera que se abrieran nuevos mercados y nuevos productos; por el contrario, empezó a primar el poder concentrador de las fuerzas monopólicas. El poder de la competencia, de atraer a nuevos emprendedores a los mercados, no se dio con la intensidad requerida. El mejor indicador de esta tendencia es la disminución progresiva de la contribución de la productividad general al crecimiento económico, tal como se observó en última década.

6) La concentración productiva fue facilitada por la escasa participación del Estado en su función de regular la competencia en los mercados y las débiles políticas favorables al emprendimiento y la innovación, a lo cual se agregó el avance de una ética individualista en la sociedad.

¹ La concentración de la producción también ha abarcado a algunos recursos naturales, como son los casos del agua perteneciente a compañías mineras del Norte, los recursos hídricos en poder de ENDESA y los pesqueros en las grandes firmas del ramo.

Para reducir la concentración productiva

La reducción de la concentración productiva tiene dos beneficios: ayuda a atenuar la extrema desigualdad entre los habitantes y es un factor esencial para el desarrollo económico.

Es conocido que el principal instrumento para mejorar la distribución del ingreso es mediante las políticas de gasto fiscal que concentran los recursos a favor de los sectores sociales más débiles. Las sucesivas encuestas CASEN han medido las mejoras que se pueden lograr desde la distribución de los ingresos autónomos hasta los ingresos monetarios y, posteriormente, hasta los ingresos totales, cuando se agregan los efectos de las transferencias monetarias que realiza el Fisco y adicionalmente, los servicios de educación y salud que efectúa el Estado a favor de la población.

Sin embargo, a pesar de la mejoría que se ha observado, es aún muy insuficiente, pues el origen básico de la desigualdad se encuentra en los ingresos autónomos, es decir, la participación de los habitantes en el proceso productivo, en la forma de diferentes remuneraciones a los propietarios de los factores productivos, especialmente el trabajo.

Por lo tanto, si se busca una modificación significativa de la equidad en la sociedad chilena, será necesario incrementar el gasto social destinado a los sectores de menores ingresos, pero también generar políticas públicas que modifiquen los ingresos autónomos.

Entre los diferentes instrumentos disponibles se pueden mencionar los tres principales: regulación de los mercados; fortalecer los cuerpos intermedios; y una reforma tributaria.

Regulación de los mercados

Se ha señalado que los principales mercados del país están altamente concentrados y que el principal argumento para apoyar la existencia de empresas de gran tamaño es que tienen que competir en los mercados internacionales, pero que ese argumento carece de validez cuando tienen que vender en los mercados internos. Un caso interesante ocurre con LAN, donde tiene que competir en el mercado aéreo internacional, en que existe competencia, pero nada justifica que actúe como un vendedor único en las rutas aéreas nacionales,

donde ha hecho sentir sus afanes monopolícos¹; hay una serie de mercados locales donde los procesos de concentración han ocurrido a través de prácticas que no siempre han sido legítimas, como ocurre con las farmacias, laboratorios, transporte terrestre de pasajeros, ferreterías, supermercados, grandes tiendas y otras similares.

En todos los casos mencionados se requiere un cambio fundamental en la operación del sistema de preservación de la competencia, para lo cual se necesita privilegiar esta política como central en las prioridades del Gobierno y entregar atribuciones y recursos privilegiados a la Fiscalía Nacional Económica y al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Tal como ha sido anotado por varios analistas, en Chile se da la situación paradójica que varias de las empresas más rentables están reguladas por el Estado, porque operan en mercados donde hay escasa competencia.

Al mismo tiempo, se requiere una transformación decisiva del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), también en atribuciones y recursos, de manera que exista una eficaz contrapartida al poder de los productores de bienes y servicios.²

Fortalecer a las pequeñas empresas

Se ha señalado que el crecimiento económico se ha concentrado en las grandes empresas, mientras las micro y pequeñas unidades han perdido participación en la generación del PIB. Ello es la consecuencia de insuficiencias en las medidas de fomento a este sector, en varios elementos en que existen fallas de mercado³.

Entre los elementos que requieren ser reforzados se destacan el acceso al crédito y a las garantías, la disponibilidad de tecnologías modernas, la obtención de información sobre el funcionamiento de los mercados, la capacitación en gestión y, especialmente, las posibilidades de asociación.

1 La firma tiene antecedentes de colusión en el extranjero, que la han obligado a pagar enormes sumas por multas al Fisco norteamericano e indemnizaciones a empresas extranjeras por el transporte de carga. En este último caso, representan alrededor del 41,6% de las utilidades de la empresa en 2010.

2 La decisiva participación del SERNAC en el caso “La Polar” es una muestra de la importancia que debiera tener este servicio en la defensa de los consumidores.

3 Se trata de factores que les impide participar en los mercados de bienes y servicios en condiciones competitivas; no se trata de alegar que “small is beautiful”.

Por otra parte, se hace necesario fortalecer a los gremios de pequeños y medianos empresarios, hoy con escaso poder y ascendiente sobre la gran masa de unidades productivas.

Un aspecto poco elaborado dice relación con el hecho que parte significativa de la legislación ha sido dictada teniendo en vista la realidad de la gran empresa, con exigencias diseñadas para ellas, en circunstancias que las unidades de menor tamaño tienen una situación diferente. En ese sentido debería establecerse un conjunto de normas diferentes para las pequeñas empresas, especialmente en el ámbito laboral, de salud, medio ambiente y exigencias municipales; en este aspecto ya existen algunos avances en las normas tributarias.

Una parte apreciable de los cambios en la distribución del ingreso autónomo tiene que ver con las disparidades que se observan en las remuneraciones. Al respecto, aparte de los efectos que provocará la masificación de la educación superior ocurrida en los últimos 20 años, sería necesario introducir un rediseño integral del sistema de capacitación. La franquicia tributaria favorece a las grandes empresas y sus trabajadores, pero tiene un escaso alcance en las pequeñas y sus empresarios, los que se encuentran muy al margen de aprendizajes útiles, modernos y altamente productivos.

Adicionalmente, debe favorecerse la sindicalización y reforzar los derechos laborales, ya que la distribución del ingreso autónomo se define, en gran medida, al interior de las empresas, especialmente la repartición entre propietarios, trabajadores y aportantes de otros servicios productivos. En la medida que los asalariados tengan mayor poder de negociación, sus remuneraciones van a participar en mayor proporción en las entradas de las empresas.

Sistema tributario

Se necesita realizar una profunda reforma tributaria, que debiera cumplir varios objetivos:

- 1) Incrementar los ingresos fiscales necesarios para financiar los programas sociales destinados a favorecer a los sectores de menores ingresos de la población.
- 2) Destinar recursos adicionales a las políticas de fomento productivo, especialmente dirigidos a las pequeñas empresas y a ciencia y tecnología.
- 3) Modificar la estructura tributaria con propósitos redistributivos, de manera de aumentar fuertemente la carga de

impuestos de los sectores de ingresos más altos.

En la actualidad, la recaudación tributaria está fuertemente concentrada en los impuestos indirectos, en especial el IVA, y en las grandes empresas mineras, a causa del alto precio del cobre en los años mas recientes.

Las líneas principales de esa reforma tributaria deberían contener los siguientes elementos principales:

a) Además de continuar con los avances en la reducción de la evasión ocurridos en los últimos dos decenios, el foco central debería estar en disminuir la elusión. Desde el momento que constituye el principal elemento contra la equidad horizontal y vertical, es una traba a la correcta asignación de los recursos, a los mejoramientos de la productividad y, en definitiva, retrasa el crecimiento del PIB.

La Dirección de Presupuestos ha calculado que en 2011 el “gasto tributario” en Chile equivaldría al 4,27% del PIB¹, una cifra cuantiosa, ya que representa \$4.958.652 millones de este año.

La composición tiene interés, ya que la elusión del impuesto a la renta llega al 3,50% del PIB, donde la partida principal la compone el ítem “diferimientos del impuesto” (2,61% del PIB), es decir, tributos cuyo pago se aplaza hacia el futuro.² La mayor parte, del componente de la renta corresponde a personas (2,33% del PIB), mientras que el resto a empresas (1,17%). Examinando el objetivo de este beneficio, se observa que trataría de fomentar el proceso ahorro-inversión³; las otras actividades favorecidas serían la inmobiliaria, salud y educación.

Por su parte, el gasto tributario correspondiente al IVA, equivale al 0,77% del PIB, compuesto por exenciones y hechos no gravados (educación y salud, los más destacados) y créditos, básicamente a la construcción.

Otro componente importante, que también favorece a sectores de altos ingresos, son las franquicias, tales como la depreciación acelerada, aspiración del empresariado, o la legislación

1 “Son una transferencia de recursos públicos, que es llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a un impuesto de referencia o benchmark, más que por la vía del gasto directo”. DIPRES (2011), págs. 136-140.

2 En el supuesto que alguna vez se pague.

3 Sin embargo, una parte apreciable de este gasto tributario significaría más que un incremento de este proceso un mero traslado de desembolsos que se realizarían por otra modalidad, por lo tanto, no habría un incremento neto del proceso ahorro-inversión.

preferente para las zonas extremas, de dudosa efectividad para esas regiones.

b) Otra fuente de recursos con objetivos recaudadores y redistributivos lo constituye un incremento al impuesto a las utilidades de las empresas, que se elevó transitoriamente por dos años, con el objeto de financiar la reconstrucción, después de las presiones de la Concertación en el Parlamento; su transformación en un tributo permanente ayudaría en el logro de ambos objetivos.

c) Una tercera fuente de ingresos fiscales se relaciona con los recursos naturales, entre ellos elevar el actual “royalty” minero, el cual podría entregar fondos adicionales y, de paso, evitaría que se inicien explotaciones mineras de moderada rentabilidad que contribuirían a una futura reducción del precio del cobre. Adicionalmente, se podría gravar el uso de otros recursos naturales no renovables o aquellos renovables que generan deseconomías externas a la población.

Referencias

Larraín, Guillermo. 2011. “Chile 2011: Desafíos para el Modelo de Desarrollo”. *Mensaje*. Junio, Santiago.

Solimano, Andrés. 2010. “Concentración Económica, Heterogeneidad Productiva, Políticas Públicas y Contrato Social en Chile”. *Hacia un crecimiento inclusivo: propuestas de política económica*. Santiago: Fundación Chile XXI.

Dirección de Presupuestos. 2011. *Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2011*. Dipres: Santiago.

